



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

GLOSARIO

boletas electorales: constituyen el documento mediante el cual el ciudadano manifiesta sus preferencias políticas. Son la prueba del voto y el medio para realizar su recuento, o sea, el escrutinio. Existen distintos tipos de boleta. Una primera distinción básica se desprende del grado de simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias (Senado y Cámara de Diputados) y demás elecciones (regionales y municipales): puede haber una separación total entre las fechas de los diferentes tipos de elecciones, lo que por fuerza se expresa en boletas distintas para cada una, o puede haber simultaneidad temporal entre ellas. Si hay coincidencia temporal, las variables susceptibles de sistematizar la materia en lo fundamental son dos: 1) que las boletas sean confeccionadas por los propios partidos, de tal forma que cada partido deba poner su propia boleta a disposición del elector, o que las boletas sean confeccionadas y puestas a disposición del elector por la administración electoral en forma de una boleta única que incluye todos los partidos habilitados para competir en la elección; 2) que el elector tenga o no la posibilidad de fraccionar su voto (*straight ticket* contra *split ticket*). Al cruzar estas dos variables, obtenemos cuatro tipos de boletas: las no fraccionables de origen partidario (tipo 1), las no fraccionables de origen estatal (tipo 3), las fraccionables de origen partidario (tipo 2, que a su vez se subdivide en boletas fraccionables por el elector, tipo 2a, y boletas que ya se presentan fraccionadas, tipo 2b), las fraccionables de origen estatal (tipo 4, que a su vez se subdivide en boletas fraccionables por el elector, tipo 4a, y boletas que ya se presentan fraccionadas, tipo 4b).

campana electoral: designa una fase del proceso electoral que se desarrolla dentro de un periodo variable precedente a la votación, y durante la cual —generalmente en el marco de un régimen especial de libertades y garantías— los partidos políticos y sus candidatos realizan actividades de proselitismo político y un uso más o menos sistemático de distintas formas y técnicas de propaganda electoral (a veces, incluso facilitado por un régimen especial de financiación). En las democracias pluralistas, los partidos políticos buscan en la campaña electoral difun-

dir sus programas e ideas, movilizar a sus simpatizantes e influir en la población y politizarla en el sentido de captar sus preferencias políticas. En la persecución de dichos objetivos se recurre a la propaganda electoral, la cual abarca gran variedad de formas y técnicas encaminadas a influir políticamente en la población. En general, una campaña incluye dos aspectos básicos: por un lado, lo que casi siempre se conoce como actividades tradicionales de proselitismo político y, por otro, la campaña electoral valiéndose de los medios de difusión (prensa, radio y televisión).

candidaturas: representan las ofertas políticas diferenciadas sobre las que han de inclinarse los electores. Las regulaciones técnicas de las candidaturas inciden con claridad en la formación de las preferencias de los electores y, por ende, en los resultados electorales. Entre los aspectos de importancia en el ámbito de las candidaturas hay que mencionar: el plazo para su presentación; la autoridad ante la que ha de formalizarse la presentación; las instancias legitimadas para la designación y ulterior presentación de una candidatura; las formalidades exigidas para la presentación; forma, características y requisitos de las candidaturas; modificaciones de éstas; su calificación; el régimen de recursos y la proclamación de las candidaturas.

contencioso electoral: en un sentido amplio, que también es su acepción más difundida, alude a los diversos medios jurídico-técnicos de control (impugnaciones, juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones, a efecto de corregir ocasionales errores o infracciones a la normativa electoral. La finalidad esencial del contencioso electoral —también conocido como justicia electoral— ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a fin de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y justicia de los actos y procedimientos electorales. También existe una acepción de contencioso electoral más restringida, vinculada con la noción de proceso, la cual abarca sólo los medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales, esto es, hace referencia al conjunto

de controles o impugnaciones jurisdiccionales en sentido estricto frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, los controles jurídicos provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa o política). Para los efectos de este tratado, se estima más conveniente la acepción amplia de contencioso electoral.

convocatoria electoral: hace referencia al acto formal por el cual un órgano constitucional o habilitado de manera legal para ello establece la fecha, las condiciones y las modalidades de una elección. Entre los aspectos de importancia jurídica para la candidatura se encuentra la cuestión de cuál es la legitimada para la convocatoria, cuál es el plazo en que la misma debe verificarse y, si éste es o no variable, en qué momento la ley exige que se convoque a los electores y, por último, cuáles son las formalidades de la convocatoria.

delitos y faltas electorales: en materia electoral, son aquellas acciones u omisiones que, de una forma u otra, entrañan la puesta en peligro del proceso electoral, vulnerando la normativa que intenta garantizar la transparencia y limpieza del mismo: es decir, atentan contra la obligación de emitir el sufragio, constriñen de una u otra forma su libertad de emisión, entrañan el incumplimiento de funciones electorales o, de modo más amplio y general, inciden en forma compulsiva sobre las garantías con que los ordenamientos electorales democráticos rodean el proceso electoral en su conjunto y, muy en particular, el momento decisivo de la emisión del voto. Si una conducta es constitutiva de delito o falta electoral, es algo que decide el legislador, atendiendo a los criterios que estima oportunos y que varían de un país a otro. Esto supone que un mismo hecho puede ser penado como delito en unos países y como falta en otros. Por regla general y dentro de un mismo ordenamiento jurídico, la comisión de un delito es considerada de mayor gravedad que la de una falta y lleva aparejada la imposición de una pena más grave que aquella que corresponde a una falta.

derecho electoral: en términos descriptivos, constituye el conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados. Desde el punto de vista del derecho subjetivo, el objeto del derecho electoral consiste, por lo tanto, en establecer las condiciones jurídicas del derecho de participación política de los

ciudadanos, así en su vertiente activa como pasiva, lo mismo en sus vertientes estática (titularidad y ejercicio) y dinámica (fines y resultados). Desde la perspectiva del principio jurídico, podría decirse que el derecho electoral no tiene otro objeto que el de establecer las reglas estructurales básicas de la democracia.

derecho de sufragio: en un sentido amplio, equivale únicamente al derecho de voto y, por lo tanto, no está ligado por fuerza con la democracia, sino con la colegialidad (en contraposición al poder unipersonal), ni está restringido sólo a la actividad política, sino que existe también en instituciones privadas basadas en la colegialidad. Éste es el requisito básico (y también más abstracto) del derecho de sufragio. En un sentido restringido, el derecho de sufragio está vinculado con la democracia y significa algo más que el mero derecho de voto. En primer lugar, porque su entendimiento ha de situarse en la esfera de lo público y no de lo privado, donde puede hablarse con propiedad del derecho de voto (en las sociedades civiles o mercantiles, por ejemplo), pero no exactamente del derecho de sufragio, que tiene una connotación política inexcusable. En segundo lugar, y sobre todo, porque sólo cabe hablar de derecho de sufragio cuando está atribuido a ciudadanos, esto es, a miembros de una comunidad política para adoptar mediante él decisiones también de naturaleza política, esto es, que atañen al gobierno (en sentido lato) de esa comunidad. Para considerar democrático el sufragio, no basta su carácter universal, sino que ha de ser también libre, igual, directo y secreto. El voto de los ciudadanos ha de valer igual, ha de emitirse sin intermediarios y ha de ser la manifestación de una decisión libre, esto es, de una voluntad no coaccionada. El secreto del voto garantiza justo la libertad de emitirlo. Ahora bien, el sufragio en libertad significa no sólo que el acto de votar deba hacerse sin coacción alguna y con plena capacidad de opción, sino que el propio derecho de sufragio ha de estar acompañado de otras libertades sin las cuales no podría hablarse con propiedad de un sufragio libre (libertades de expresión, asociación, reunión y manifestación, etc.). El derecho de sufragio es además activo, definido como el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección o, con más exactitud, en cualquiera de las votaciones públicas, y pasivo, definido como el derecho individual a ser elegido y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos.

derechos políticos: desde el punto de vista del derecho constitucional, los derechos políticos han sido conceptualizados como el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política. La nota distintiva de estos derechos es la de constituir una relación entre el ciudadano y el Estado, un diálogo entre gobernantes y gobernados. Representan, en suma, los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública o, si se quiere, el poder político con que cuenta aquél para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado. En cuanto a la identificación de estos derechos políticos, ni la doctrina ni el constitucionalismo latinoamericano comparado coinciden plenamente sobre este extremo. En términos generales, y sin la pretensión de efectuar una enumeración exhaustiva, pueden mencionarse los siguientes derechos: derecho de voto, derecho de ser elegido, derecho de participar en el gobierno y de ser admitido a cargos públicos, derecho de petición política, derecho de asociarse con fines políticos y derecho de reunirse con fines políticos.

encuestas y sondeos: durante el proceso electoral. las encuestas y sondeos —realizadas por centros de estudios demoscópicos de carácter científico y comercial empleando distintos métodos y técnicas— tienen una indudable implicación política, ya que permiten a quienes las encargan y acceden a sus resultados (gobiernos, partidos, empresas, sindicatos, etc.) conocer las opiniones políticas e intenciones de voto de la población. En los países latinoamericanos, su regulación durante el proceso electoral es un hecho incipiente que guarda relación con su creciente uso.

escrutinio: constituye la fase final del proceso electoral con la que se concluye un complejo conjunto de actividades interrelacionadas, tanto de carácter institucional-formal como técnico-administrativas. Estas actividades se llevan a cabo con base en diversas normas legales que tienen como finalidad primordial determinar el sentido en que se ha manifestado la voluntad del cuerpo electoral, emitida en el ejercicio del derecho de sufragio. El escrutinio consiste en una contabilización de los elementos que se relacionan en forma directa con la emisión del voto y se lleva a cabo en diversas instancias o etapas. La primera se realiza en las mesas receptoras del voto, mientras que las subsecuentes etapas se desarrollan en órganos electorales de mayor jerarquía y cuya competencia se extiende a dimensiones territoriales más amplias que las etapas inferiores. El proceso que se lleva a cabo en la etapa electoral del escru-

tinio no es sólo simple recuento de los votos emitidos —que sin duda es el recuento más importante—, sino que también abarca el referido al número de electores que votó en cada casilla, al de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos o candidatos, al de votos en blanco y anulados, así como al de las boletas sobrantes de cada elección, etc. El recuento de votos que se lleva a cabo mediante el escrutinio supone una calificación y valoración jurídico-política de los mismos, cuyo resultado deberá producir efectos vinculantes para el destino de la elección. La simple contabilización de votos sin su valoración no sería posible en el proceso escrutador ni podría producir el resultado que por su naturaleza debe producir; es decir, el cálculo aritmético sobre el sentido en que se ha expresado la voluntad ciudadana y su vinculación con determinados efectos jurídico-políticos. Así, es preciso distinguir entre el concepto más restringido de *cómputo*, que se limita a la simple labor cuantificadora, y el concepto más abarcador de *escrutinio*, que incluye además una labor cualificadora.

estadística electoral: tiene que ver con una documentación completa y sistematizada de los datos cuantitativos de votaciones populares, es decir, de elecciones, referéndum y plebiscitos. La tarea principal de la estadística electoral es documentar los datos cuantitativos de las votaciones populares para el futuro, constituyendo así una base para la historia electoral de los respectivos países, así como para el análisis empírico y comparativo de los sistemas políticos. Sin este recurso, es difícil indagar sobre cuestiones como la participación política del electorado, el sistema de partidos políticos, la formación de los gobiernos y la composición del Parlamento. En un sentido más amplio, resulta asimismo difícil analizar la importancia de las instituciones políticas para el desempeño gubernamental y el desarrollo político en general.

financiamiento electoral: se refiere al financiamiento de las actividades electorales o propagandísticas vinculadas con la campaña electoral que desarrollan las fuerzas políticas y debe distinguirse del financiamiento de sus actividades ordinarias, aunque ambos se hallen relacionados. El financiamiento puede ser de origen público o privado o de uno y otro. En el caso del financiamiento público es preciso tener en cuenta si es directo o indirecto. En el caso del financiamiento privado, si existen límites o no para las contribuciones dadas a los partidos políticos o a los candidatos, o a unos y otros.

incompatibilidades: el término designa las normas que definen las circunstancias en las cuales un mandato electoral legalmente adquirido por una persona no puede ser ejercido. Las incompatibilidades excluyen el desempeño simultáneo de un determinado cargo electivo y de otros cargos electivos o de nombramiento. De este modo, el término “incompatibilidades” se halla estrechamente relacionado con otro concepto importante en materia electoral, como es el de “inelegibilidades”. Mientras este último se refiere a las normas que definen los requisitos para ser candidato a un distinto cargo o mandato electivo, las incompatibilidades se refieren a cuestiones que no impiden una candidatura electoral. Sin embargo, en el caso de que el candidato sea elegido, se exige de él que deje el cargo o puesto que lo inhabilita para ocupar su mandato, o que renuncie a ocuparlo, o que tome una decisión por uno de los dos mandatos electivos incompatibles entre sí. En la legislación electoral de los países latinoamericanos, ambos términos —inelegibilidades e incompatibilidades— a veces se usan como sinónimos (otro término con frecuencia usado es el de las “inhabilidades”).

jornada electoral: en general se acepta que su núcleo es el periodo transcurrido desde el inicio hasta el cierre de la votación. Sin embargo, no existe una definición clara e inequívoca del término. Según la opinión de algunos expertos, el concepto *jornada electoral* se referiría a todo el día de la votación, mientras que otros la definen, como el periodo transcurrido desde el primer acto concreto de preparación de la votación hasta la declaración final de los resultados. Con excepción de la ley mexicana, no se encuentra una definición exacta de jornada electoral en las leyes ni en los códigos electorales latinoamericanos, aunque sí se incluyen reglas especiales al respecto de la jornada electoral dirigidas a garantizar la libertad, la integridad y el orden de la votación y de los resultados electorales. En muchos casos, dichas reglas —prohibiciones, obligaciones y garantías— no sólo tienen vigor durante el tiempo transcurrido entre el inicio de la votación y la clausura de las mesas electorales, o exclusivamente durante el día de las votaciones, sino también en los días anteriores o posteriores o en todos ellos.

mesas electorales: son órganos que forman parte de la estructura del sistema electoral, junto con los órganos electorales superiores de jurisdicción nacional y otros de carácter intermedio (regionales, departamentales y municipales). Están integradas por ciudadanos facultados para recibir los votos y realizar el primer escrutinio y cómputo en las seccio-

nes o distritos electorales en los que deben actuar. Las mesas electorales son órganos multipersonales, compuestos por un número variable de miembros titulares y suplentes. Poseen estructura diferenciada jerárquicamente, ya que entre sus miembros se eligen autoridades y se estipulan cargos, como presidente, vocal y secretario. Desempeñan una multiplicidad de funciones, entre las que se destacan tareas esenciales, como la recepción del sufragio y la realización del primer escrutinio y cómputo de los votos emitidos. Es decir, las mesas constituyen el lugar específico donde se verifica el acto del sufragio y, por tanto, el órgano en contacto con el elector el día de las votaciones.

minoría (véase asimismo “representación política de minorías”): el concepto hace referencia a componentes sociales y culturales, es decir, a aquellos grupos que poseen en común elementos de origen étnico, religioso, cultural o lingüístico que los diferencian del resto mayoritario de la población de un país y que les otorgan cierta estabilidad y cohesión como colectivo social. Respecto a las mujeres, existen por lo menos dos posturas acerca de cómo definir las en tanto grupo social: 1) su inclusión dentro de la categoría de minorías, como grupo socialmente objeto de discriminación en relación con los miembros masculinos de la población; 2) el planteamiento de un enfoque particular hacia el grupo social de mujeres, dado que no constituyen una minoría numérica, sino, por el contrario, alrededor de 50% de la población. La decisión acerca de uno u otro tipo de enfoque es relevante no sólo en la autodefinición del movimiento de mujeres y en la consecuente articulación de sus intereses, sino también en el diseño y aplicación de legislación y políticas públicas que afectan la situación femenina.

misiones internacionales de observación electoral: se trata de misiones llevadas a cabo por organismos internacionales (ONU, OEA) u organizaciones no gubernamentales, o unas y otras, con el fin de supervisar las elecciones e informar sobre las condiciones en que han sido realizadas. Su propósito es contribuir a garantizar que las elecciones se desarrollen de acuerdo con principios democráticos. Las misiones internacionales de observación electoral llevadas a cabo en distintos países de América Latina desde el inicio de los procesos de (re)democratización en el decenio de 1980 se han guiado por el principio de no intervención en los asuntos internos de los países en cuestión.

organismo electoral supremo: se trata de una institución estatal encargada de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales. El

organismo electoral supremo casi siempre se halla situado al margen de los tres poderes públicos tradicionales, aunque en algunos países está integrado al Poder Judicial. El término “órgano electoral supremo” se utiliza en forma genérica para designar a dichas instituciones, aun cuando en cada país estos organismos reciben una denominación diferente. Como sinónimos de este concepto, se habla a menudo también de cortes o tribunales electorales o de organización electoral, autoridad electoral u organismo electoral.

partidos políticos (legislación sobre): por lo general abarca distintos aspectos: el legislativo, en que se les regula (constitución, leyes de partidos y leyes electorales); la forma en que se define a los partidos positivamente y qué funciones de importancia se les atribuyen; las condiciones para el reconocimiento y la extinción de un partido político, así como la definición de la relación entre el Estado y los partidos políticos; las tareas electorales de los partidos y el reconocimiento de la posibilidad de formar alianzas electorales.

publicación de los resultados electorales y proclamación de los candidatos elegidos: constituyen actos del escrutinio general, entendido en un sentido amplio. Tienen lugar tras el recuento de los votos y la resolución de las reclamaciones. La publicación tiene como objetivo poner en conocimiento de la población y de los contendientes en la elección los resultados electorales provisionales o definitivos, que pueden ser a su vez parciales o totales. La proclamación o declaración habilita a los candidatos de manera oficial para desempeñar los cargos para los cuales han sido elegidos. La publicación y proclamación son actos fundamentales, pues de ser llevados a cabo por instituciones políticamente independientes contribuyen a la limpieza y legitimidad de una elección democrática y constituyen la base para resolver las posibles demandas y reclamaciones de los partidos políticos y candidatos sobre el resultado total o parcial de una elección.

recinto electoral: se refiere al lugar donde el elector hace ejercicio de su derecho al sufragio. La reglamentación relacionada con el recinto incluye normas destinadas a impedir la manipulación del elector en el momento de la votación, a garantizar el secreto del voto y a evitar el fraude electoral.

registro de electores: designa una base de datos por cuyo procesamiento, conforme a los requisitos positivos para ser elector y a las causales legales de exclusión (requisitos negativos), se elabora el padrón electoral, que

puede definirse como la lista de los ciudadanos habilitados para votar. El padrón electoral se elabora ante la convocatoria a una elección en forma provisional. Luego de introducidas las modificaciones resultantes de los procedimientos de reclamación o tacha, se emplea como lista de electores definitiva el día de la votación. El registro de electores puede entenderse, además, como un sistema. Según este entendimiento, el concepto “sistema de registro electoral o de registro de electores” implica no sólo el procedimiento de inclusión de aquellas personas que reúnen los requisitos para ser electores (procedimiento e inscripción), sino también otros procedimientos con los que se ordenan las inscripciones según ciertos criterios (procedimiento de elaboración), se corrigen los datos personales de los ya inscritos y se controla permanentemente la validez legal de las inscripciones conforme a las causales de exclusión de electores (procedimiento de depuración y de control). El organismo encargado del registro de electores es denominado, en lo genérico, organismo de registro electoral.

representación política de minorías: las experiencias realizadas con dicha representación tienen en común la creación de mecanismos normativos de discriminación positiva que significan acciones o programas destinados a favorecer la igualdad de trato y representación de los diferentes grupos sociales. Dichos programas pueden consistir en promover la vigilancia respecto a la discriminación por razones de género, raza, religión, lengua, etc., hasta establecer cuotas específicas para grupos subrepresentados. Estos últimos, conocidos como “programas de discriminación positiva”, han sido aplicados en diferentes ámbitos: educativo, laboral y político. En el político, se intenta conseguir una participación igualitaria para todos los grupos (en especial para aquellos que se encuentran subrepresentados) en el sistema político y administrativo, de manera específica en la ocupación de cargos públicos, candidaturas electivas y mandatos políticos, tanto dentro de la estructura interna de los partidos o movimientos como en las fracciones y comisiones parlamentarias o gabinetes ejecutivos.

sistema electoral: contiene las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas y los votos se convierten en escaños (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera).